Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o právech cestujících při cestování po moři a na vnitrozemských vodních cestách, kterým se mění nařízení (ES) č. 2006/2004 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování zákonů na ochranu zájmů spotřebitele

(KOM(2008) 816 v konečném znění – 2008/0246 (COD))

(2009/C 317/16)

Zpravodaj: **pan HERNÁNDEZ BATALLER**
Spoluzpravodaj: **pan RUSCHE**

Dne 12. února 2009 se Rada, v souladu s článkem 71 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o právech cestujících při cestování po moři a na vnitrozemských vodních cestách, kterým se mění nařízení (ES) č. 2006/2004 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování zákonů na ochranu zájmů spotřebitele

KOM(2008) 816 v konečném znění – 2008/0246 (COD).

Specializovaná sekce Doprava, energetika, infrastruktura a informační společnost, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 26. června 2009. Zpravodajem byl pan HERNÁNDEZ BATALLER, spoluzpravodajem pan RUSCHE.

Na 455. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 15. a 16. července 2009 (jednání dne 16. července 2009), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 65 hlasy pro a 2 členové se zdrželi hlasování.

1. **Závěry a doporučení**

1.1 EHSV podporuje návrh Komise, protože provádění nařízení bude obecně znamenat posílení vnitřního trhu a práv cestujících, zejména zdravotně postižených osob.

1.2 Výbor nicméně lituje, že se návrh nezabývá podrobněji situací zdravotně postižených osob, jakož i pokročilejšími standardy v oblasti ochrany základních práv a hospodářských práv spotřebitelů.

1.3 V souvislosti se zdravotně postiženými osobami by měl být zřízen rámec, který by zaručil ve všech případech dodržení přístupnosti v rozsahu, v jakém ji EHSV navrhuje v tomto stanovisku.

1.4 V oblasti bezpečnosti musí být vždy zohledněn nejvyšší standard v rámci předpisů, které jsou za tímto účelem uplatňovány nebo mají být v členských státech Evropské unie uplatňovány.

1.5 Pokud jde o ostatní základní práva jednotlivce, k nimž patří ochrana soukromí v souvislosti s databázemi, mělo by být i toto pokryto specifickými předpisy, které posílí záruky.

1.6 V oblasti hospodářských práv spotřebitelů by nařízení, jež je předmětem stanoviska, mělo být podstatně zlepšeno v řadě aspektů, k nimž patří přesměrování a náhrada jízdného, odškodnění z ceny přepravního dokladu, informace pro cestující a vyřizování stížností.

2. **Souvislosti**

2.1 Článek 38 Listiny základních práv Evropské unie ([1]) stanoví, že v politikách Evropské unie je zajištěna vysoká úroveň ochrany spotřebitelů. Článek 3 Smlouvy o založení Evropského společenství stanoví jako jednu z činností Společenství posílení ochrany spotřebitelů a článek 153 obsahuje pověření k podpoře zájmů spotřebitelů a zajištění vysoké úrovně ochrany.

2.2 Komise v bílé knize „Evropská dopravní politika do roku 2010: čas rozhodnout se“ ([2]) navrhovala stanovit práva cestujících všech druhů dopravy tak, že by se definovaly společné zásady pro všechny druhy dopravy ([3]), poukázala na nutnost posílit řadu práv, k nimž patří např. specifická opatření týkající se osob s omezenou schopností pohybu a orientace, automatická a okamžitá řešení v případě přerušení cesty (významná zpoždění, zrušení nebo odmítnutí přepravy); povinnost informovat cestující a vyřizování stížností a prostředky pro zjednání nápravy.

([1]) Úř. věst. C 303, 14.12.2007, s. 1.

([2]) KOM(2001) 370, 12.9.2001.

([3]) Podobná jako v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004 ze dne 11. února 2004, kterým se stanoví společná pravidla náhrad a pomoci cestujícím v letecké dopravě v případě odepření nástupu na palubu, zrušení nebo významného zpoždění letů a kterým se zrušuje nařízení (EHS) č. 295/91, Úř. věst. L 46, 17.2.2004.

2.3 V roce 2006 Evropská komise zahájila o právech cestujících v námořní dopravě konzultaci s veřejností, která se částečně zaměřila na ochranu práv osob s omezenou schopností pohybu a orientace během cesty po moři a na vnitrozemských vodních cestách, přičemž většina zúčastněných se vyjádřila v tom smyslu, že by měla existovat společná minimální úroveň ochrany práv cestujících v celé EU bez ohledu na druh dopravy či skutečnost, zda cesta probíhá celá v jediném členském státě, nebo překračuje vnitřní či vnější hranici.

2.4 Nezávislá studie ([4]) dospěla k obecnému závěru, že ochrana cestujících není zcela uspokojivá, mimo jiné pro různý rozsah a míru ochrany práv cestujících, chybějící rámec okamžitých a předem stanovených řešení v případě zrušení nebo zpoždění a neinformování cestujících o jejich právech v případě kritické události.

2.5 Posouzení dopadů v podstatě zahrnovalo zásady náhrady a pomoci v případě zrušení nebo zpoždění, pravidla přístupnosti, zákaz diskriminace a pomoc zdravotně postiženým osobám a osobám s omezenou schopností pohybu a orientace, normy kvality a povinnost informovat, pravidla pro vyřizování stížností a pro sledování shody.

3. **Návrh Komise**

3.1 Cílem návrhu je stanovit prostřednictvím nařízení minimální pravidla pro zákaz rozlišování mezi cestujícími, pokud jde o podmínky dopravy, kterou nabízejí dopravci cestujícím; zákaz diskriminace a povinnou pomoc zdravotně postiženým osobám a osobám s omezenou schopností pohybu a orientace; povinnosti dopravců vůči cestujícím v případě zrušení nebo zpoždění; minimální informace, které mají být cestujícím poskytnuty; vyřizování stížností a prosazování práv cestujících.

3.2 Toto nařízení se použije na obchodní přepravu cestujících po moři a na vnitrozemských vodních cestách, včetně výletních plaveb, mezi přístavy či místy nalodění/vylodění nebo v nich, pokud se nacházejí na území členského státu, na který se vztahuje Smlouva.

3.3 Stanovují se povinnosti dopravců v případě přerušení cesty, povinnosti týkající se poskytování informací, práva na pomoc, přesměrování a náhradu jízdného, odškodnění z ceny přepravního dokladu a jiná opatření ve prospěch cestujících.

3.4 Stanovuje se, že členské státy určí jeden či více nezávislých subjektů příslušných pro prosazování nařízení, které budou moci přijímat opatření nezbytná k tomu, aby se zajistilo dodržování práv cestujících, včetně souladu s pravidly pro přístupnost.

4. **Obecné připomínky**

4.1 EHSV vítá návrh minimálních společných norem obsažený v návrhu nařízení a doufá, že v budoucnu budou rozvinuty na vyšší úroveň ochrany, příznivější pro spotřebitele, v souladu s pověřením stanoveným ve Smlouvě o ES. Komise by měla výslovně stanovit, že na výlety s dobou trvání méně než jeden den se předkládaný návrh nevztahuje.

4.1.1 Jedná se o smělý návrh, který v souladu s nedávnými návrhy Evropské komise staví spotřebitele do centrální pozice fungování vnitřního trhu a který je chápe jako ty, kdo budou mít konečný prospěch z otevření vnitrostátních trhů.

4.1.2 Navrhované nařízení totiž kromě předpisů a zásad, které zaručují ekonomická práva uživatelů vnitrostátní a mezinárodní, námořní i říční dopravy, obsahuje režim uznávání a ochrany základních práv občanů a lidí obecně.

4.1.3 Návrh na druhé straně doplňuje legislativu mnoha členských států Evropské unie, které se těmto tématům nevěnují nebo jednají tak nejasně, že v praxi nezaručují práva zdravotně postiženým či starším osobám. To se v současné době týká systémů týkajících se přístupnosti, informací a pomoci na lodích, jakož i předběžných informací, které lze v mnoha případech zlepšit.

4.1.4 EHSV však nesouhlasí s tím, aby členské státy vyloučily z oblasti působnosti návrhu služby, na které se vztahují smlouvy o veřejné službě, neboť jsou to právě služby občany nejvíce využívané a nejpotřebnější pro osoby s postižením. Za čl. 19 písm. a) a b) by Komise mohla doplnit odstavec, který by požadoval, aby příslušné orgány pro tyto případy zavedly systém automatického odškodnění.

I přes stávající právní předpisy o námořní bezpečnosti (směrnice 1999/35/ES; 98/18/EHS a 98/41/ES), se EHSV domnívá, že v nařízení by mělo být výslovně uvedeno specifické právo cestujících na bezpečnost.

V tomto smyslu se má za to, že pojem bezpečnosti zahrnuje i zde přístupnost, která má být zaručena nejen při nástupu a výstupu cestujících na a z lodě, ale také během celé doby přepravy.

([4]) Nezávislá studie, kterou zadalo GŘ TREN Evropské komise v letech 2005–2006, na téma „Analýza a posouzení úrovně ochrany práv cestujících v odvětví námořní dopravy v EU“.

Stejně tak je třeba výslovně zaručit na všech plavidlech a při každé přepravě, která spadá do působnosti tohoto nařízení, vstup slepeckých psů, kteří tvoří nedělitelnou součást postižené osoby a umožňují jim plně uplatňovat jejich právo na volný pohyb a mobilitu.

4.1.5 EHSV připomíná Komisi, že musí na úrovni Společenství přijmout a navrhnout opatření potřebná pro to, aby zdravotně postižené osoby a osoby s omezenou schopností pohybu a orientace měly stejné právo na volný pohyb, svobodu volby a nediskriminační zacházení jako všichni ostatní občané. Je třeba uskutečnit „sociální model postižení", který by pokrýval také obezitu, aby všechny osoby mohly používat dopravní prostředky.

4.1.6 Co se právního rámce článků 70 a 81 Smlouvy týče, domnívá se Výbor, že by se měl doplnit článek 153 Smlouvy, který stanovuje vysokou úroveň ochrany spotřebitelů při činnostech Společenství.

4.1.7 EHSV připadá vhodné, aby bylo jako nástroj uplatňováno nařízení, neboť pravidla stanovená tímto návrhem by měla být uplatňována jednotně a účinně v celé Evropské unii tak, aby byla zajištěna jak vhodná úroveň ochrany cestujících v námořní dopravě, tak rovné podmínky pro dopravce.

4.1.8 EHSV sdílí názor evropských zákonodárců, podle nichž se společná regulace nebo samoregulace *„neuplatní, budou-li v sázce základní práva nebo důležité politické možnosti, nebo v situacích, kdy musí být pravidla uplatněna jednotně ve všech členských státech"* ([5]), díky čemuž je návrh nařízení v souladu se zásadou subsidiarity a proporcionality.

4.1.9 Co se týče kapitoly III, je cíl zaručit jednotné podmínky pro hospodářské subjekty na vnitřním trhu dosažen pouze omezeně, neboť nařízení dává členským státům rozsáhlý prostor týkající se práv v případě zpoždění či zrušení. Ve zprávě, kterou má Komise vypracovat do tří let od vstupu tohoto nařízení v platnost (článek 30), by mělo být prověřeno, zda případné nesrovnalosti v legislativách v této oblasti ovlivňují hospodářskou soutěž či dobré fungování vnitřního trhu.

4.1.10 EHSV uznává skutečnost, že cesty, které se uskutečňují v oblasti cestovního ruchu, zejména výlety a návštěvy památek, nespadají do oblasti působnosti nařízení. Nicméně je třeba vzít v potaz případy, kdy cestujícím vznikly potíže s přestupem v důsledku výpadku jednoho z článků jejich cesty.

([5]) Interinstitucionální dohoda Evropského parlamentu, Rady a Komise o zdokonalení tvorby právních předpisů (2003/C 321/01), bod 17.

4.2 EHSV považuje za důležité uznání lístku jako důkazu o uzavření přepravní smlouvy a aby byly normy uvedené v nařízení považovány za závazné právo ve prospěch cestujících a mělo nezadatelnou povahu, aniž by bylo dotčeno stávají *acquis* v oblasti ochrany, zejména týkající se nepřiměřených podmínek ([6]) a nekalých obchodník praktik ([7]).

Je třeba hledat specifické řešení, které by odložilo či případně upravilo do co nejvýhodnější podoby pro postižené osoby stávající povinnost, která je téměř obecně uplatňována a jež spočívá v tom, že postižené osoby musejí sdělit dopravci nejpozději 48 hodin před začátkem cesty jejich záměr cestu uskutečnit. Je zřejmé, že tato striktní lhůta, kterou musí osoby s postižením dodržet, může omezovat plné využívání určitých práv spojených s volným pohybem osob, k nimž patří právo na volný čas nebo právo vyrovnat se s jakoukoliv naléhavou situací, do které se mohou dostat.

EHSV žádá, aby byla umožněna určitá flexibilita v souvislosti s oznamovacím systémem pomoci na palubě. Tento způsob cestování nevyžaduje, aby cestující předem provedli rezervaci, a ukládá postiženým osobám povinnost předem oznámit, že budou potřebovat pomoc, čímž by mohlo být narušeno jejich právo na rovné zacházení. Proto by mělo být rozlišováno mezi dlouhými a krátkými cestami či mezi druhy lodí, které jsou pro přepravu použity. Evropská komise by měla dopravcům uložit povinnost potvrdit cestujícím, že jejich zprávu obdrželi, aby tito v případě poruchy systému pro předávání informací měli doklad, že dopravce informovali o potřebě pomoci.

4.2.1 Aby platila práva stanovená Úmluvou Organizace spojených národů o právech osob se zdravotním postižením, musí být těmto osobám k dispozici pomoc v přístavech, v místech nalodění/vylodění, jakož i na palubě osobních lodí. Výbor plně souhlasí s tím, že všechna tato opatření pro sociální začlenění vyžadující tuto pomoc musí být poskytována bezplatně, v souladu s článkem 26 Listiny základních práv Evropské unie s ohledem na právo na integraci zdravotně postižených osob.

4.2.2 Z tohoto důvodu se EHSV domnívá, že výjimky pro odmítnutí přepravy zdravotně postižených osob a osob s omezenou schopností pohybu a orientace musí být založeny na objektivních a nediskriminačních kritériích, která budou transparentní a ověřitelná.

([6]) Směrnice Rady 93/13/EHS ze dne 5. dubna 1993 o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách. Úř. věst. L 95, 21.4.1993, s. 29.

([7]) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu. Úř. věst. L 149, 11.6.2005, s. 22.

4.3 EHSV považuje za pozitivní ustanovení článku 8 návrhu nařízení o dialogu a konzultaci mezi organizacemi občanské společnosti a veřejnými orgány, v němž je stanoveno, že dopravci a organizace zdravotně postižených osob a subjekty příslušné pro prosazování těchto ustanovení definují pravidla pro přístup. Normy kvality by měly být v souladu s článkem 22 návrhu stanoveny také ve spolupráci s organizacemi spotřebitelů, přičemž by měla být zohledněna doporučení Mezinárodní námořní organizace a jiných věcně příslušných mezinárodních organizací.

4.4 Zahrnutí poplatků uvedených v čl. 9 odst. 3 návrhu je v absolutním rozporu se zásadou bezplatnosti opatření pro sociální integraci, především z důvodu jednostrannosti, kterou tento odstavec upravuje. Oddělené účetnictví je však přirozeným důsledkem požadované minimální transparentnosti, i když auditem ověřený roční výkaz by měl být přístupný organizacím zdravotně postižených osob a sdružením spotřebitelů. EHSV však doporučuje, aby bylo přezkoumáno, zda je zátěž nutně vznikající tímto účetnictvím přípustná pro malé a střední podniky.

4.5 Náhrada invalidního vozíku a vybavení pro mobilitu odpovídá cílům nařízení týkajících se ochrany, stejně jako umožnění použití náhradního zařízení. Náhrada musí být kompletní a musí krýt všechny vzniklé škody.

4.6 Povinnosti v případě přerušení cesty, jakožto minimální jednotné normy, jsou za současné neexistence legislativy vhodné. EHSV chápe, že je navrženo aby na úrovni Společenství existovala určitá rovnost norem ochrany cestujících letecké dopravy, nicméně by uvítal, aby bylo doporučeno dosáhnout velmi rychle nejvyšší úrovně ochrany.

4.6.1 Automatické odškodnění z ceny přepravního dokladu by mohlo být spravedlivým systémem, za předpokladu, že bude fungovat pružně a účinně. V budoucnu by tento systém měl umožňovat vyšší odškodnění v případě zpoždění.

4.6.2 Je třeba vyjasnit definici článku 20 návrhu, který předpokládá, že se článek neuplatní, pokud bylo zpoždění způsobeno „mimořádnými okolnostmi“. Tento případ je třeba vyjasnit v souladu s judikaturou ESD ([8]), kdy se toto ustanovení nevztahuje na technický problém plavidla, který způsobí zrušení cesty, alespoň pokud tento problém nevyplývá z události, které ze své podstaty či ze svého původu nesouvisí s obvyklým výkonem činností dopravce. Skutečnost, že dopravce dodržel minimální normy při údržbě lodi nemá být dále dostačující jako doklad pro to, že dopravce přijal všechna přiměřená nebo vhodná opatření, aby byl vyjmut z povinnosti poskytnout odškodnění. Je třeba při tom také zohlednit plavební specifika jednotlivých dopravních služeb.

4.6.3 Definice článku 21 návrhu, že se nebrání cestujícím domáhat se u vnitrostátních soudů náhrady škody v případě ztráty způsobené zrušením nebo zpožděním dopravní služby, je každopádně v souladu se základním právem na účinnou právní ochranu, které je uvedené v článku 47 Listiny základních práv Evropské unie.

4.7 Informace jsou důležitým aspektem pro cestující a mají být přístupné a odpovídat technologickému vývoji, návrh je proto v tomto smyslu adekvátní.

4.8 Stížnosti, ať již se týkají občanské újmy a/nebo újmy obchodní, by měly být podávány u mimosoudních spotřebitelských organizací, které byly vytvořeny na základě doporučení Komise 1998/257/ES ze dne 30. března, nebo u orgánů, které minimálně splňují zásadu nezávislosti, transparentnosti, rozporu, účinnosti, legality, svobody a možnosti zastoupení.

4.9 Vnitrostátní subjekty příslušné pro prosazování musí mít pravomoci pro plné uplatňování sankcí, které mají být účinné, přiměřené a odrazující a mají obsahovat možnost přikázat platbu s cílem odškodnění postižených cestujících v důsledku provedené stížnosti.

Nařízení by mělo dále obsahovat povinnost poskytnout přiměřené a odpovídající informace, o sankcích a stížnostech cestujících, které budou náležitě přístupné.

4.10 S ohledem na ochranu osobních údajů a volný pohyb údajů ([9]) sdílí EHSV obavy Komise týkající se důsledného uplatňování stávajících předpisů s cílem zaručit soukromí cestujících v souladu se směrnicí 95/46/ES a judikaturou ESD. To je relevantní zejména v případě, kdy se jedná o osobní údaje, které mohou být poskytnuty třetím státům v souvislosti s dopravními službami. Dotčené osoby by měly každopádně vědět, že figurují na seznamu a měly by mít možnost přístupu k seznamu a vyžádání úpravy nebo vymazání jejich údajů.

([8]) Rozsudek ze dne 22. prosince 2008, věc C-549/07 (Friederike Wallentin-Hermann/Alitalia-Linee Aeree Italiane SpA).

([9]) Právo na soukromí, článek 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

4.11 EHSV připomíná Komisi, že je nutné přezkoumat směrnici 90/314/ES s cílem zajištění větší soudržnosti s tímto návrhem a s ostatními předpisy sekundárního práva Společenství, a v každém případě za účelem:

— aktualizace definicí a vyjasnění pojmů jako „celková cena“, „zájezd“ či „předem stanovená kombinace“;

— jasnější definice přesné zodpovědnosti operátora a agenta v případě nedodržení smlouvy, či neuspokojivého plnění smlouvy, nezávisle na tom, zda operátor či agent poskytl dotčenou službu přímo či nepřímo;

— stanovení jasnější a úplnější náhrady pro spotřebitele v případech, kdy organizátor zruší smlouvu.

4.12 EHSV dále připomíná Komisi, že je nutné v nařízení výslovně uvést odkaz na směrnice pro vodní dopravu, které mají za cíl vysokou ochranu zejména cestujících s omezenou mobilitou, a v případě potřeby upravit jejich geografickou platnost.

V Bruselu dne 16. července 2009

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Mario SEPI